

Document:-
A/CN.4/SR.2166

Compte rendu analytique de la 2166e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1990, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

41. M. Razafindralambo admet que l'on puisse s'interroger sur l'utilité de l'article 27, compte tenu des obligations de prévention, de coopération et d'information imposées aux États du cours d'eau indépendamment de l'article. Mais, comme dans le cas de la gestion des cours d'eau, il ne lui paraît pas superflu de se référer à ces obligations dans le cas de la protection des ressources en eau et des installations.

42. À propos du projet d'article 28 (Statut des cours d'eau internationaux et des installations hydrauliques en période de conflit armé), M. Razafindralambo déclare que, compte tenu des observations du Rapporteur spécial, en particulier des observations formulées au paragraphe 2 de ses commentaires sur l'article, il peut en accepter la teneur dans le contexte du développement progressif du droit international.

43. En ce qui concerne l'annexe I (Mise en œuvre des articles), M. Razafindralambo se limitera à ce stade à des observations préliminaires. Il note que la démarche adoptée par le Rapporteur spécial rappelle quelque peu celle des auteurs du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ont choisi de traiter dans un protocole facultatif du droit de recours des personnes privées contre les États accusés de violation des droits énoncés dans le Pacte. Vu l'objectif assigné à l'annexe, il lui paraît effectivement difficile d'en intégrer les dispositions dans le corps du projet d'articles lui-même.

44. En l'occurrence, le Rapporteur spécial semble s'être surtout inspiré des dispositions conventionnelles en vigueur en matière de protection de l'environnement et de pollution transfrontière, mais pareille filiation n'est pas en elle-même de nature à mettre en cause l'utilité des dispositions de l'annexe I, à condition qu'elles fassent l'objet d'un protocole qui soit facultatif.

45. Il n'en reste pas moins que la Commission ayant prévu d'achever l'examen en première lecture du projet d'articles à sa prochaine session, il eût été préférable que le Rapporteur spécial lui soumette en priorité les articles annoncés sur le règlement des différends. C'est pourquoi M. Razafindralambo estime lui aussi qu'il conviendrait de reporter après la première lecture l'examen des articles proposés sur la mise en œuvre et de ne pas les renvoyer, à ce stade, au Comité de rédaction — d'autant plus que des membres de la Commission ont fait observer que certains de ces articles auraient plutôt leur place parmi les principes généraux, ce qui mettrait en cause des dispositions déjà adoptées par la Commission.

46. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) précise qu'il a remis au Secrétariat le texte des dispositions relatives au règlement des différends et exprime l'espoir qu'il sera distribué dans le courant de la présente session⁶. Ainsi, les membres de la Commission pourraient en prendre connaissance d'ici à la session suivante et se prononcer alors à leur sujet.

47. M. Francis, revenant sur les observations faites par M. Bennouna à la séance précédente à propos du libellé du paragraphe 1 du projet d'article 24 (Rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins; absence de priorité entre les utili-

sations), déclare qu'à son avis le Rapporteur spécial peut difficilement éviter de se référer à la navigation, puisque l'objectif est aussi de poser le principe de l'égalité entre les différentes utilisations dont un cours d'eau international peut faire l'objet. Il eût toutefois préféré que le paragraphe 1 se lise comme suit :

« Ni l'utilisation aux fins de la navigation ni aucune utilisation envisagée dans les présents articles n'a une quelconque priorité en soi sur aucune autre utilisation. »

Ainsi libellé, le paragraphe aurait sans doute plus de chance d'être accepté.

La séance est levée à 11 h 30 pour permettre au Comité de rédaction de se réunir.

2166^e SÉANCE

Jeudi 31 mai 1990, à 10 heures

Président : M. Jiuyong SHI

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Illueca, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Razafindralambo, M. Roucouas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Coopération avec d'autres organismes (*suite**)

[Point 10 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

1. LE PRÉSIDENT invite M. Saraiva Guerreiro, observateur du Comité juridique interaméricain, à s'adresser à la Commission.

2. M. SARAIVA GUERREIRO (Observateur du Comité juridique interaméricain) se félicite de ce que la Commission et le Comité juridique interaméricain aient pu entretenir la coopération prévue dans leurs statuts respectifs. Le Comité a beaucoup apprécié la visite que le Président sortant de la Commission, M. Graefrath, lui a rendue en août 1989.

3. Le Comité juridique interaméricain ne s'occupe pas seulement de droit international public : ses activités s'étendent au droit international privé et il donne des avis consultatifs, s'intéresse aux aspects juridiques de l'intégration régionale et étudie les possibilités d'uniform-

⁶ L'annexe II du projet d'articles, relative à l'établissement des faits et au règlement des différends, figure au chapitre IV du sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/427 et Add.1).

* Reprise des débats de la 2160^e séance.

misation des législations. Le Comité est en quelque sorte l'héritier de divers organes juridiques du système inter-américain, qui remonte à 1906. Pour sa part, la Commission est née d'une décision prise par l'Assemblée générale, en application du paragraphe 1, al. a, de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, et son statut reflète les tendances dominantes de l'époque de sa création : le courant qui préconisait la conclusion de conventions comme seule méthode convenable de codification, l'école de pensée pour laquelle tout ce qui n'était pas une « redite » était dangereux, et les partisans du juste milieu qui prônaient la souplesse, laissant la Commission libre de recommander la conclusion d'un traité ou l'adoption d'une résolution, voire qu'il soit simplement pris acte de quelque chose. Le Comité suit des méthodes moins formelles, probablement en raison de son caractère régional et du nombre plus restreint de ses membres. Il n'en reste pas moins que l'esprit qui anime tant la Commission que le Comité est le même, et que les questions dont ils débattent sont, dans une large mesure, analogues.

4. Au cours des dernières années, le Comité a consacré l'essentiel de ses travaux à des questions liées au problème de la drogue et à la protection de l'environnement. En 1989, il n'a tenu qu'une seule session, à laquelle il a achevé la rédaction de son projet de déclaration américaine sur l'environnement. L'article 1^{er} contient l'essentiel du droit de l'être humain à un environnement harmonieux et salubre, et l'article 2 souligne que la préservation de l'environnement est à la fois un droit et un devoir pour chacun. Le projet de déclaration s'adresse ainsi à tout le monde. En conséquence, il pose aussi le devoir des États et des collectivités de faire figurer des questions touchant à la préservation de l'environnement dans les programmes éducatifs.

5. L'article 3 du projet de déclaration, qui revêt une importance fondamentale pour l'hémisphère occidental, prévoit une assistance technique mutuelle. La préservation, le maintien, la restauration et l'amélioration de la qualité de l'environnement exigent de toute évidence de l'expérience et des recherches souvent onéreuses. L'article 4, qui consacre des principes bien connus énoncés dans la Déclaration de Stockholm de 1972¹ et dans d'autres résolutions de l'Organisation des Nations Unies, dispose que les États américains ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources naturelles et de produire des biens fabriqués conformément à leurs lois, à leurs politiques en matière d'environnement et à leurs plans de développement, ainsi que de veiller à une exploitation rationnelle de ces ressources, de telle sorte que la production de ces biens en assure, sans discontinuer, la disponibilité et serve effectivement l'intérêt général de la collectivité. De l'avis du Comité, il n'y a pas de contradiction entre préservation de l'environnement et développement, encore qu'il puisse y avoir des difficultés à maintenir l'équilibre entre les deux.

6. L'article 5 du projet de déclaration limite les droits souverains en matière d'environnement par application du principe de la responsabilité du dommage causé à autrui. Pour que le dommage entre en ligne de compte au regard du droit, l'article spécifie qu'il doit être « appré-

vable ». L'article 6 vise le devoir de l'État d'exiger des personnes physiques et morales qu'elles soumettent des évaluations préalables de toute activité projetée qui risque de porter atteinte à son environnement ou à celui d'autres États. Les législations nationales exigent couramment ce type d'évaluation préalable.

7. L'article 7, qui institue la responsabilité pour dommage causé à l'environnement d'un autre État par la pollution transfrontière, pose le devoir de rétablir cet environnement dans son état antérieur et le devoir d'indemniser l'autre État du préjudice et du dommage. Il reconnaît le droit de l'État de poursuivre les pollueurs dont l'action a mis en jeu sa responsabilité. Bien que ce droit soit normalement prévu dans les législations nationales, le Comité a jugé nécessaire de l'énoncer en raison de certaines craintes à l'égard des effets internationaux possibles; le texte précise même : « y compris les sociétés transnationales ». L'article 8 limite d'une certaine façon la responsabilité de l'État responsable de la pollution transfrontière en spécifiant que cette pollution n'est à prendre en considération que lorsqu'elle dépasse les niveaux jugés acceptables dans des conditions comparables et dans des zones comparables du pays où elle a son origine. On retrouve une règle d'équité analogue dans les Principes relatifs à la pollution transfrontière, adoptés par le Conseil de l'OCDE en 1974.

8. La deuxième partie du projet de déclaration comprend les articles 9 à 18, qui sont des dispositions procédurales portant sur le devoir d'information et de consultation. Les parties sont invitées à recourir à une procédure d'enquête et de conciliation lorsqu'il y a différend en matière d'environnement, auquel cas il est prévu une commission mixte, qui n'est pas un tribunal d'arbitrage. Si, toutefois, tous les moyens prévus n'aboutissent pas, l'article 17 précise que les États parties au différend en cause conviennent de rechercher toute autre procédure de règlement pacifique prévue dans la Charte de l'Organisation des États américains.

9. L'article 18 dispose qu'un État américain doit accorder la priorité à la procédure prévue dans le projet de déclaration dès lors qu'un autre État américain recourt à la déclaration pour faciliter le règlement d'un différend en matière d'environnement, même s'il est partie à des traités internationaux visant certaines formes de pollution. Il va de soi que cette disposition ne signifie pas qu'un État, qui est lié par un traité, doive faire fi des engagements qu'il a souscrits à ce titre pour donner la préférence à la déclaration. L'article 18 impose une obligation aux États « dans la limite de leurs capacités », et il ressort des travaux d'élaboration qu'il s'agit bien plus d'une demande que d'une obligation contraignante.

10. Le projet de déclaration est important, parce que c'est le premier instrument de portée aussi générale à avoir été adopté en matière d'environnement par les États membres de l'OEA. Il est le fruit d'une analyse sérieuse des textes pertinents — traités, législations nationales et recommandations d'organismes internationaux.

11. À sa session d'août 1989, le Comité a également adopté une résolution visant l'amélioration de l'administration de la justice dans les Amériques, question très importante pour le renforcement des processus et des institutions démocratiques. Il a jugé qu'une association

¹ Voir 2151^e séance, note 1.

interaméricaine privée devait être constituée et travailler en coopération étroite avec les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux, et en harmonie avec le Secrétariat général de l'OEA, dans le but de faciliter, entre pays d'Amérique, la discussion et l'examen des méthodes et des activités propres à améliorer l'administration de la justice sur tout le continent. L'American Society of International Law fera le nécessaire pour accélérer la constitution de la nouvelle association. Dans un souci d'efficacité, mais aussi pour des raisons budgétaires, le Comité a recommandé que le secteur privé se charge de l'opération.

12. Des propositions et des rapports intérimaires ont aussi été présentés au Comité sur un certain nombre d'autres sujets : coopération pour les mesures de prévention en matière pénale, et plus particulièrement lutte contre le trafic de stupéfiants; aspects juridiques de la dette extérieure; légitimité dans le système américain et ses rapports avec les dispositions de la Charte de l'OEA en ce qui concerne l'autodétermination, la non-intervention, la démocratie représentative et la protection des droits de l'homme; raisons de la non-adhésion d'un grand nombre d'États au Traité américain de règlement pacifique (Pacte de Bogota).

13. Enfin, l'une des activités les plus intéressantes du Comité est le cours de droit international organisé avec le concours de l'OEA et de la Fondation Getulio Vargas, qui attire des personnes originaires de nombreux États membres de l'OEA, parmi lesquelles de jeunes diplomates et professeurs d'université. Les sujets traités sont très variés et des conférences, vivement appréciées, ont été données, notamment, par plusieurs membres de la Commission, participant aux sessions du Comité — occasion dont l'observateur du Comité espère qu'il sera une fois de plus possible de profiter en 1990.

14. Le PRÉSIDENT remercie l'observateur du Comité juridique interaméricain pour l'exposé très clair qu'il a fait des travaux du Comité. Les sujets que celui-ci étudie présentent un grand intérêt pour la communauté internationale, et en particulier pour la Commission. Les deux organes ont des objectifs communs, et leur coopération leur est mutuellement très profitable. Ils ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre, et le Président espère sincèrement que cette coopération se resserrera encore dans l'intérêt du développement progressif et de la codification du droit international.

15. M. McCaffrey, prenant la parole au nom des membres de la Commission originaires des pays occidentaux, accueille avec satisfaction l'exposé lucide et très instructif qu'a fait l'observateur du Comité juridique interaméricain, lequel a évoqué des questions liées à certains des points inscrits à l'ordre du jour de la Commission elle-même, comme le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. En 1987, M. McCaffrey a eu le privilège de représenter la Commission à la session du Comité juridique interaméricain et, à l'instar des autres membres de la Commission qui ont fait la même expérience, il a été impressionné par l'efficacité des méthodes de travail du Comité, dont la production remarquable en est d'ailleurs la preuve.

16. M. DÍAZ GONZÁLEZ, prenant la parole au nom des membres de la Commission originaires des pays d'Amérique latine, accueille chaleureusement l'observateur du Comité juridique interaméricain et le remercie du résumé admirable qu'il a fait des travaux du Comité. Il est de tradition que le Comité soit représenté par un observateur à chaque session de la Commission et que celle-ci soit, de son côté, représentée par son président aux sessions du Comité, lequel est, en fait, l'un des organes les plus anciens de ce type que la communauté internationale ait créés. Effectivement, lorsque l'Assemblée générale avait décidé, en 1947, de créer la Commission du droit international, elle s'était inspirée de l'exemple interaméricain, et le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies avait fait, à l'époque, une étude très approfondie de la question.

17. Le Comité traite de sujets qui sont très importants de nos jours, non seulement au niveau régional américain, mais aussi au niveau mondial. C'est tout particulièrement le cas de l'environnement. Sur ce sujet, comme dans le cas des cours d'eau internationaux et dans d'autres, une coopération étroite entre la Commission et le Comité s'impose au plus haut point. Le trafic illicite de stupéfiants est un problème universel, mais il se pose avec acuité dans un certain nombre de pays d'Amérique latine. Il est donc indispensable d'examiner ce problème, et M. Díaz González note avec intérêt que les travaux du Comité juridique interaméricain en la matière couvrent aussi les aspects relatifs au droit pénal. Les séminaires annuels du Comité sont de véritables cours de droit international contemporain, et la pratique qui consiste à faire appel au concours d'organisations privées est un exemple utile que la Commission pourrait fort bien suivre pour son propre Séminaire de droit international qui se tient chaque année.

18. M. GRAEFRATH remercie l'observateur du Comité juridique interaméricain au nom des membres de la Commission originaires des pays d'Europe de l'Est. Il a eu le privilège de voir personnellement le Comité au travail à Rio de Janeiro et a été très frappé par l'ampleur de l'ordre du jour du Comité, tout comme il a admiré ses méthodes de travail. Le Comité est, il est vrai, un organe relativement restreint, il ne travaille que dans une seule langue et ses membres viennent de pays qui ont, dans une large mesure, une histoire commune. Il leur est plus facile d'éviter les longues interventions et de se concentrer sur des solutions viables. Le Comité et la Commission gagneraient tous deux à un renforcement de leur coopération.

19. M. THIAM remercie l'observateur du Comité juridique interaméricain pour son exposé très complet. Comme il a pu le constater chaque fois qu'il a eu le plaisir d'assister aux sessions du Comité, le Comité et la Commission ont pour une bonne part les mêmes préoccupations. Les travaux très approfondis que le Comité mène à un rythme d'ailleurs très soutenu sont fort utiles à la Commission dans ses propres travaux. Enfin, M. Thiam apprécie au plus haut point le séminaire annuel du Comité, auquel il a déjà eu l'honneur d'être invité à donner des conférences.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)
[A/CN.4/421 et Add.1 et 2², A/CN.4/427 et Add.1³, A/CN.4/L.443, sect. F, ILC(XLII)/Conf.Room Doc.3]

[Point 6 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME ET SIXIÈME RAPPORTS
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

SEPTIÈME À DIXIÈME PARTIES DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 24 (Rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins; absence de priorité entre les utilisations)

ARTICLE 25 (Régularisation des cours d'eau internationaux)

ARTICLE 26 (Gestion institutionnelle commune)

ARTICLE 27 (Protection des ressources en eau et des installations) *et*

ARTICLE 28 (Statut des cours d'eau internationaux et des installations hydrauliques en période de conflit armé) [suite]

ANNEXE I (Mise en œuvre des articles⁴) [suite]

20. M. BARSEGOV dit qu'il hésite fort à se livrer à des critiques à ce stade de l'examen du sujet, alors qu'à l'issue de nombreuses années d'efforts, la Commission, avec l'aide du Rapporteur spécial, aborde la dernière étape de ses travaux sur le projet d'articles. Mais c'est précisément à cause de l'importance qu'il attache au projet qu'il se sent tenu, sans vouloir offenser le Rapporteur spécial, d'exposer ses vues, dans l'espoir d'aider ainsi la Commission à aller de l'avant. Sa tâche se trouve grandement facilitée par les analyses approfondies et objectives déjà faites par d'autres membres de la Commission.

21. Il était dès l'abord évident que la Commission parviendrait d'autant plus aisément à s'entendre sur la teneur des articles qu'elle aurait pris plus tôt sa décision sur la nature du projet d'articles. S'il doit s'agir de recommandations de caractère facultatif, les projets d'articles peuvent être formulés dans une perspective plus ambitieuse que s'ils sont censés avoir force obligatoire — auquel cas la Commission devra s'appuyer solidement sur le droit international existant, en limitant les éléments de développement progressif du droit international susceptibles d'être inclus dans le projet à ce qui est acceptable pour la majorité des États. Cela exige naturellement une évaluation réaliste des sources du droit. Pour ce qui est de la pratique conventionnelle, il ne faut pas oublier que les traités ne consacrent pas toujours des règles de caractère universel : ils expriment parfois les intérêts d'un nombre limité d'États dans une situation particulière. Les rapports dont la Commission est saisie ne satisfont pas entièrement à cette condition.

22. Il est une autre lacune d'ordre général, sur laquelle M. Barsegov a appelé l'attention dans le passé, mais qui, malheureusement, subsiste : dans le projet d'articles, en effet, pratiquement aucune distinction n'est établie entre

les États qui ne se trouvent pas dans la même situation géographique par rapport au cours d'eau considéré. Les relations entre États situés de part et d'autre d'un cours d'eau sont évidemment différentes de celles entre États situés le long de la partie supérieure et de la partie inférieure du cours d'eau : dans le premier cas, leurs intérêts sont plus ou moins symétriques, dans le second, ils sont asymétriques, voire antagonistes. Le fait que le Rapporteur spécial n'ait pas établi cette distinction se fait sentir dans l'ensemble du projet, et en particulier dans le projet d'article 24, première disposition sur laquelle M. Barsegov souhaite formuler des observations.

23. En mettant l'accent sur l'absence de priorité entre les utilisations, le projet d'article 24 donne à penser que la navigation jouissait autrefois d'une certaine priorité en vertu de règles de droit. Mais il y a de telles différences entre la situation des États d'amont et celle des États d'aval en ce qui concerne la navigation, tout comme dans la pratique relative à certains cours d'eau internationaux, qu'il est impossible de formuler une règle générale. Prescrire les utilisations que les États devraient privilégier est, bien entendu, encore moins approprié, comme M. Shi (2164^e séance) et d'autres membres de la Commission l'ont indiqué. La disposition du paragraphe 2 de l'article 24 sort des limites du champ d'application du projet, et même du droit international. En conséquence, tout en souscrivant au principe énoncé au paragraphe 1, selon lequel ni la navigation ni aucune autre utilisation n'a priorité en soi sur d'autres utilisations, M. Barsegov ne voit dans l'ensemble de l'article rien d'autre que l'affirmation d'une évidence : les États eux-mêmes déterminent leurs utilisations des cours d'eau, compte tenu des exigences d'utilisation optimale et d'autres facteurs pertinents, notamment leur situation géographique par rapport au cours d'eau.

24. Les dispositions du projet d'article 25 semblent aller au-delà de la portée de son titre, « Régularisation des cours d'eau internationaux », tel que le Rapporteur spécial le définit dans son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 129). La référence faite au paragraphe 1 à la coopération entre États du cours d'eau aux fins de la détermination de leurs besoins n'est pas très claire, en particulier dans le cas des États d'aval. M. Barsegov n'a pas d'objection de principe à l'encontre de la disposition du paragraphe 2, mais il pense que les États devraient aussi être tenus de participer sur une base équitable à l'entretien des ouvrages qu'ils ont pu convenir de construire, individuellement ou conjointement.

25. Le projet d'article 26, qui semble bien avoir pour objet de transposer au niveau international les mécanismes de planification polyvalente et de mise en valeur intégrée des systèmes de cours d'eau institués entre différentes composantes d'un système fédéral ou, pour le dire en termes plus simples, à l'intérieur d'un seul et même État, soulève un certain nombre de problèmes. M. Barsegov ne peut qu'approuver l'idée d'une coopération pour la gestion des cours d'eau internationaux, mais la disposition du paragraphe 1 paraît trop générale, d'une part, et trop contraignante, de l'autre. La plupart des membres de la Commission ont estimé que la disposition proposée pourrait, tout au plus, revêtir la forme d'une recommandation et qu'elle devrait donc être reformulée en des termes moins péremptifs. Comme le Rapporteur spécial le souligne lui-même dans son sixième rapport

² Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie).

³ Reproduit dans *Annuaire... 1990*, vol. II (1^{re} partie).

⁴ Pour le texte, voir 2162^e séance, par. 26.

(A/CN.4/427 et Add.1, par. 7), il n'existe, en droit international général, aucune obligation de constituer des commissions mixtes des fleuves et des lacs. Et il n'existe pas non plus d'obligation pour les États d'entamer des consultations, à la demande de l'un d'eux, au sujet de la création d'organes mixtes de ce genre. En fait, la plupart des États — et c'est peut-être regrettable — n'acceptent aucune obligation de consultation. M. Barsegov partage sans réserve l'avis du Rapporteur spécial sur la nécessité de trouver des solutions neuves en matière d'organisation, mais il croit que le plus simple à cet effet est d'adopter des recommandations, dont chaque État pourrait s'inspirer, compte tenu de sa situation particulière. Toute tentative pour élever des arrangements pris en vertu d'accords bilatéraux au rang de règles internationales contraignantes serait prématurée. À ce propos, M. Barsegov signale que l'Union soviétique a conclu de tels accords avec presque tous ses voisins.

26. Tout comme M. Calero Rodrigues (2163^e séance), M. Barsegov a des doutes sur la portée juridique du paragraphe 1. Proclamer que les États sont tenus de se conformer à cette disposition est à l'évidence inexact en l'état actuel du développement du droit international, mais dire qu'ils peuvent le faire paraît superflu. En tout état de cause, les propositions antérieures faites par M. Schwebel et M. Evensen, et que le Rapporteur spécial a reproduites au paragraphe 2 de ses commentaires sur l'article 26, sont, semble-t-il, plus appropriées et plus acceptables. M. Barsegov approuve cependant la liste des fonctions des commissions mixtes envisagées, qui figure au paragraphe 2 du projet d'article, et il estime que, conjuguée avec des éléments puisés dans les propositions antérieures, elle peut servir de base à l'élaboration d'un statut type qui serait joint en annexe au projet d'articles, voire incorporé à celui-ci.

27. Les projets d'articles 27 et 28 obéissent à des considérations humanitaires et répondent à l'intérêt général des peuples des États des cours d'eau. M. Barsegov ne doute pas de la nécessité de protéger les ressources en eau et les installations hydrauliques, et se réjouit que les dispositions de l'article 28 s'appliquent en période de conflits armés tant internationaux qu'internes — point malheureusement important pour son pays dans les circonstances actuelles. L'empoisonnement des cours d'eau ainsi que les autres actes qui leur causent des dommages portent atteinte à la sécurité des populations pacifiques et peuvent, de par les objectifs visés, être considérés comme crimes contre l'humanité. Les problèmes relatifs au rapport entre le projet d'article 28 et les Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 sont, à son avis, aisément surmontables : ils pourraient être résolus soit par la codification du droit international, soit par son développement progressif. Néanmoins, si des doutes subsistent encore à ce propos parmi les membres de la Commission, il serait peut-être possible d'interroger l'Assemblée générale sur l'article 28. Les arguments avancés par le Rapporteur spécial en faveur de l'article 28 sont éminemment convaincants, et il est peu probable qu'ils se heurtent à une grande opposition. Le libellé de l'article et la question de sa place dans le projet devront toutefois être réexaminés. Le souci de la concision a conduit le Rapporteur spécial à présenter un texte inutilement obscur; le sens de cette disposition devrait être précisé plus en détail et elle de-

vrait être harmonisée avec les instruments internationaux déjà en vigueur.

28. Comme la plupart des autres membres de la Commission, M. Barsegov trouve l'annexe I, sur la mise en œuvre des articles, quelque peu décevante et peu cohérente. Certains des articles qu'elle contient devraient être déplacés, d'autres appellent un examen plus approfondi, d'autres encore devraient être purement et simplement supprimés. Ainsi, le projet d'article 1, si tant est qu'il soit nécessaire, devrait être relié à l'article 1, consacré aux expressions employées, dans le corps du projet. M. Barsegov estime, comme M. Graefrath (2165^e séance), que les projets d'articles 2 et 5 devraient être soit éliminés, soit transférés dans la troisième partie du projet d'articles (Mesures projetées). En revanche, les projets d'articles 3 et 4 semblent bien avoir effectivement un rapport avec le sujet de l'annexe proposée.

29. M. Barsegov convient que le projet d'article 6 est superfétatoire et devrait être supprimé. Le Rapporteur spécial introduit une nouvelle forme d'immunité juridictionnelle des États, mais s'empresse aussitôt de lui imposer des limitations. L'article pose plus de problèmes qu'il n'en résout, et M. Barsegov y est opposé. Pour ce qui est des dispositions du projet d'article 7, elles nient en substance que les articles à l'examen soient censés constituer un accord-cadre. Comme M. Calero Rodrigues (*ibid.*) l'a indiqué, les exemples cités par le Rapporteur spécial se rapportent à des situations complètement différentes. M. Barsegov ne voit pas la nécessité d'établir un organisme de contrôle supranational, permanent ou temporaire, sur le modèle proposé. Quant au projet d'article 8, il est, à son avis, aussi inutile, pour des raisons analogues. Comme de nombreux membres de la Commission l'ont déjà dit, l'annexe, dans son ensemble, n'est pas prête à être renvoyée au Comité de rédaction.

30. En conclusion, M. Barsegov exprime l'espoir que l'examen en première lecture de l'ensemble du projet d'articles pourra être achevé d'ici à l'expiration du mandat des membres actuels de la Commission. À cette fin, le Rapporteur spécial — tout comme la Commission — devra porter ses efforts sur les articles vraiment nécessaires et exclure ceux qui sont superflus ou qui relèvent d'autres sujets. En dépit des commentaires critiques qu'il a émis dans le souci de faire avancer la Commission dans sa tâche, M. Barsegov tient à dire au Rapporteur spécial toute sa gratitude pour les efforts inlassables qu'il déploie sans relâche.

31. M. DÍAZ GONZÁLEZ remercie le Rapporteur spécial pour ses cinquième et sixième rapports (A/CN.4/421 et Add.1 et 2 et A/CN.4/427 et Add.1), qui contiennent une mine de renseignements sur la pratique des États et des organisations internationales, comme sur la doctrine, dans une matière qui ne relève pas tant de la codification que du développement progressif du droit international.

32. Ses observations reposeront sur l'hypothèse que la Commission est engagée dans l'élaboration d'un accord-cadre. M. Díaz González ne croit pas que la Commission doive aller au-delà, ni s'embarquer dans une entreprise qui outrepasserait son mandat. Ayant changé plusieurs fois de rapporteur spécial sur ce sujet, la Commission a dû adopter une démarche différente pour progresser dans ses travaux. Il n'empêche, comme

M. Barsegov l'a fait observer, que chaque système de cours d'eau possède des caractéristiques qui lui sont propres, de sorte que l'on ne saurait imposer à tous les États riverains une obligation universelle d'appliquer un ensemble donné de règles.

33. En ce qui concerne les articles proposés dans le cinquième rapport, il conviendrait de préciser, dans le projet d'article 24, que le fait qu'un cours d'eau international se prête à de multiples utilisations signifie qu'aucune utilisation particulière ne doit porter atteinte aux autres utilisations prévues dans des accords bilatéraux ou multilatéraux, non plus qu'aux besoins de tout État sur le territoire duquel le cours d'eau international considéré coule. Le paragraphe 2 de l'article se réfère au principe de l'utilisation équitable « conformément aux articles 6 et 7 » et, à ce propos, il a été noté avec raison que la notion de priorité a changé au fil des ans. L'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation est actuellement bien moins prioritaire, encore qu'elle le reste pour certains pays, en Afrique par exemple. De même, comme M. Solari Tudela (2164^e séance) l'a observé, dans dix ans il faudra raisonner en fonction d'autres priorités encore. Tous ces faits doivent être pris en considération.

34. M. Díaz González convient que le projet d'article 25 constitue une très bonne base pour le projet d'articles, puisqu'il pose une obligation de coopérer et non de régulariser.

35. Le sixième rapport du Rapporteur spécial traite de l'application concrète des projets d'articles adoptés par la Commission en première lecture, et en particulier de la gestion des cours d'eau internationaux, qui fait l'objet du projet d'article 26. À cet égard, M. Díaz González, comme M. Graefrath (2165^e séance), préférerait que l'on parle d'institutionnalisation ou de coordination de la gestion des cours d'eau internationaux. À l'instar d'autres membres de la Commission, il estime qu'il suffirait d'indiquer les éléments qui devraient figurer dans un accord-cadre et les obligations incombant à chacun des États faisant partie du système de cours d'eau considéré. À l'évidence, il ne saurait y avoir d'obligation de créer une organisation internationale : le fait que, en vertu d'accords multilatéraux — comme celui qui a été conclu dans le cas du Danube —, des institutions permanentes ont été créées en vue de régulariser des cours d'eau n'est pas une raison suffisante pour amener la Commission à préconiser la même démarche en l'occurrence.

36. Les projets d'articles 27 et 28 ont leur raison d'être, en ce sens qu'il est assurément nécessaire de protéger les ressources en eau et les installations hydrauliques. En même temps, M. Díaz González constate que le projet d'article 27 ne fait que répéter les dispositions des articles 6⁵ et 8⁶, provisoirement adoptés par la Commission, et que l'article 10⁷, également adopté à titre provisoire, contient une disposition analogue à celle du paragraphe 3 du projet d'article 27. De plus, le paragraphe 1 du projet d'article 27 n'apporte, à son avis, pas grand-chose de plus. Il s'agit peut-être donc plus de

l'application des articles 6, 8 et 10 que de la rédaction d'un nouvel article.

37. Le projet d'article 28 soulève un certain nombre de difficultés, car il vise des questions déjà couvertes par d'autres instruments, comme les Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949. M. Díaz González exhorte donc à la prudence, car l'article pourrait susciter certaines questions au sujet, par exemple, de l'inviolabilité. En tout état de cause, il devrait être libellé différemment. De même, la Commission devrait se garder de donner l'impression de faire fond sur des idées dépassées comme celles de Fauchille et d'Oppenheim, citées respectivement dans les notes 75 et 60 du sixième rapport (A/CN.4/427 et Add.1). Dans le monde moderne, de telles citations ne valent plus et ne devraient pas être reprises dans le commentaire.

38. M. Díaz González convient par ailleurs que si les dispositions contenues dans l'annexe I, sur la mise en œuvre des articles, se trouvent là parce qu'elles ont été omises dans le corps du projet d'articles, c'est assurément dans celui-ci qu'elles devraient figurer. Néanmoins, comme M. Graefrath l'a clairement démontré, l'incorporation de ces dispositions dans le projet risque de créer des problèmes, et même d'aggraver les problèmes existants, au lieu de faciliter l'acceptation du projet. M. Díaz González tient à rappeler une fois de plus aux membres de la Commission que c'est d'un accord-cadre qu'il s'agit. Certaines obligations de caractère général pourraient être retenues, mais si la Commission essaie de tout régler dans les détails, l'adoption de l'ensemble du projet d'articles ne pourra qu'en pâtir. Le projet d'article 6 de l'annexe I, par exemple, est inutile et dangereux. La Commission examine déjà la question des immunités juridictionnelles dans un autre projet, et M. Díaz González souligne encore une fois que cette question n'a pas sa place dans un accord-cadre du genre de celui qui est à l'examen. Il persiste à croire que le Rapporteur spécial a peut-être fait preuve de trop de précipitation, la Commission n'ayant jamais eu pour mandat de créer une organisation internationale chargée de régulariser et d'étudier les cours d'eau internationaux. À son avis, cette question devrait être laissée de côté, à moins qu'il ne soit décidé de proposer à l'Assemblée générale de donner à la Commission mandat d'élaborer le projet de statut d'une organisation de ce genre. Il est possible que le Rapporteur spécial ait été par trop influencé par les débats sur le droit de la mer, qui ont abouti à la création d'une autorité internationale des fonds marins. Cela dit, la question des cours d'eau internationaux est différente. Même la référence à la pollution, dans l'annexe, est déplacée, car la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer ne traite que d'un aspect précis de la question, à savoir la protection du milieu marin contre la pollution due à la navigation.

39. M. THIAM remercie le Rapporteur spécial pour son sixième rapport (A/CN.4/427 et Add.1), fouillé et très abondamment documenté, qui, à n'en pas douter, permettra à la Commission de progresser dans ses travaux sur un sujet éminemment délicat où entrent en jeu non seulement la souveraineté des États, mais aussi et surtout la gestion d'une ressource essentielle à la vie.

40. Se penchant d'abord sur le projet d'article 24, présenté dans le cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), M. Thiam note que l'article pose le principe de

⁵ *Annuaire...* 1987, vol. II (2^e partie), p. 32.

⁶ *Annuaire...* 1988, vol. II (2^e partie), p. 37.

⁷ *Ibid.*, p. 45.

l'absence de priorité entre les utilisations d'un cours d'eau international, que ce soit aux fins de la navigation ou à toute autre fin. M. Thiam dit avoir été cependant quelque peu surpris de constater que le problème de la navigation est abordé dans le cadre d'un sujet limité aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Tout en admettant qu'il n'y a pas de frontière étanche entre les sujets confiés à la Commission, il considère cependant que si l'on a pris soin de se référer précisément aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, la Commission n'a dès lors pas à aborder le problème de la navigation.

41. Au paragraphe 1 de ses commentaires sur le projet d'article 24, le Rapporteur spécial déclare que « le fait que la navigation ait joui dans le passé d'un statut préférentiel est une raison de préciser que tel n'est pas le cas dans le présent projet d'articles »; au paragraphe 2 de ses commentaires, il indique que « la clause liminaire du paragraphe 1 préserve la validité de tous les accords donnant la priorité à la navigation ou à une autre utilisation ». M. Thiam est de ce fait amené à se poser la question de savoir s'il existait effectivement auparavant un régime préférentiel — et il tient à insister sur le terme « régime » — découlant de traités. Le Rapporteur spécial a fourni un certain nombre d'exemples de traités, mais, fait surprenant, n'a pas donné le moindre exemple de traité instituant un régime préférentiel pour la navigation. Il est vrai qu'à un certain moment de son histoire, l'humanité a naturellement éprouvé le besoin d'utiliser les cours d'eau pour la navigation. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ait existé un régime juridique issu de traités, en vertu duquel la navigation était prioritaire. M. Thiam prie en conséquence le Rapporteur spécial d'indiquer ses sources. En l'état actuel des choses, il émet des réserves quant à l'adoption du paragraphe 1 de l'article 24. De plus, il vaudrait mieux, dans une matière qui touche à la souveraineté des États, éviter de poser une règle : il appartient aux États de préciser le type d'utilisation qu'ils veulent adopter à un moment donné.

42. Passant au sixième rapport, M. Thiam déclare que le projet d'article 26 est au cœur du projet d'articles. Le paragraphe 1 dispose que, « sur la demande de l'un quelconque d'entre eux », les États du cours d'eau entameront des consultations en vue d'établir une organisation mixte chargée de la gestion d'un cours d'eau international. Là aussi, il faut que la Commission se garde d'aller trop vite en besogne. Il faut que pareille demande soit justifiée et dûment motivée. En outre, l'objet de la demande doit être réalisable. La création d'organisations régionales intéresse tout particulièrement M. Thiam, car tous les États africains sont membres de l'une ou l'autre des organisations régionales du continent, par l'intermédiaire desquelles ils s'efforcent de créer des organismes de coopération. M. Thiam commence cependant à douter quelque peu de la vertu de ces organisations. Certes, elles ont leur utilité, mais croire que la mise en place d'une organisation suffit à résoudre automatiquement tous les problèmes est une tout autre affaire.

43. Le sixième rapport renferme à ce propos des indications instructives. À la Réunion interrégionale tenue par l'Organisation des Nations Unies sur la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres, plus particulièrement dans la région de l'Afrique, à Addis-Abeba en oc-

tobre 1988, on a constaté que les stratégies de mise en valeur des bassins fluviaux suivies au cours des vingt dernières années avaient connu des succès divers, et parfois limités, pour différentes raisons (voir A/CN.4/427 et Add.1, par. 14 *in fine*). Bien qu'il existe un nombre considérable d'organisations du type envisagé, M. Thiam se demande si tel est le but que la Commission entend poursuivre. Une organisation ne saurait être établie à la simple demande d'un État. Il faut le climat voulu, ainsi que d'autres éléments, tels ceux sur lesquels le Rapporteur spécial précédent, M. Schwebel, a attiré l'attention. Il s'ensuit que le projet d'article 26 est par trop général tout en étant un peu rigide, en ce sens que la règle qu'il pose n'est pas toujours applicable. Il serait peut-être préférable de veiller à ce que la gestion des cours d'eau internationaux soit régie par la voie d'accords, et d'éviter la prolifération de bureaucraties, nécessairement onéreuses.

44. M. Thiam se demande ce que le projet d'article 28 apporte en fait de neuf. Il existe déjà un droit des conflits armés, problème complexe qui devrait être traité à part, en dehors de toute considération étrangère au sujet. Pour ce qui est des conflits armés internes, il n'est pas vraiment nécessaire de rappeler aux pays qu'ils ne doivent pas se faire du mal à eux-mêmes.

45. L'annexe I, sur la mise en œuvre des articles, pose aussi de nombreux problèmes qui risquent de déboucher sur l'élaboration de dispositions contraires aux préceptes en vigueur, et, de l'avis de M. Thiam, elle ne saurait être maintenue dans son libellé actuel.

46. M. ILLUECA approuve la suggestion du Rapporteur spécial, dans son sixième rapport (A/CN.4/427 et Add.1, par. 38 *in fine*), tendant à placer les projets d'articles 7 et 8 de l'annexe I dans le corps même du projet d'articles. Les dispositions de ces deux articles obéissent à un souci de prévoyance et prennent de plus en plus d'importance avec des phénomènes aussi catastrophiques que la destruction de la couche d'ozone et le réchauffement de la planète, qui se traduisent par des modifications du niveau des mers, des lacs et des cours d'eau. C'est pourquoi il conviendrait effectivement d'inclure les articles 7 et 8, de même que le projet d'article 1 de l'annexe, dans le corps du projet.

47. Les projets d'articles 2, 3, 4, 5 et 6 de l'annexe I, en revanche, devraient faire partie d'un protocole facultatif. À ce propos, comme le Rapporteur spécial a admis que l'ébauche du projet d'articles approuvée par la Commission ne mentionne pas de dispositions du genre de celles qui sont envisagées dans l'annexe I, et que le temps manque pour examiner chaque article à fond, la Commission devrait arrêter maintenant la marche à suivre.

48. Plusieurs membres de la Commission ont déclaré craindre que l'incorporation des articles proposés dans l'annexe I ne rende le futur accord-cadre moins attrayant ou inacceptable pour un certain nombre d'États. Aussi ont-ils suggéré que, puisque ces articles reflètent le développement progressif du droit, ils figurent dans un protocole facultatif. Les arguments du Rapporteur spécial sont bien fondés et montrent que le droit a évolué dans le sens qu'indiquent les articles proposés. Néanmoins, dans certains pays, les principes visés par les projets d'articles 3 et 4 de l'annexe I et par l'article 8 des Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage

international, adoptées par l'Association de droit international en 1982⁸, même s'ils ont évolué favorablement, ont soulevé des difficultés dans la pratique. M. Illueca croit comprendre que la CEE a adopté des mesures tendant à élargir les droits et recours ouverts aux personnes victimes de la pollution transfrontière, sur le modèle des recommandations de l'article 8 des Règles de Montréal. Cependant, les tribunaux d'autres pays appliquent la règle dite de la « compétence locale », en vertu de laquelle un tribunal s'abstient d'exercer sa compétence dans une procédure concernant un dommage survenu en territoire étranger. Ces situations font bien ressortir les efforts louables que le Rapporteur spécial a consacrés à l'élaboration des articles de l'annexe I, et témoignent de la nécessité de revoir l'ébauche du projet approuvée par la Commission.

49. M. Illueca, partageant le souci d'un grand nombre de membres de la Commission et leur souhait que les articles 2 à 6 de l'annexe I ne soient pas inclus dans le corps du projet d'articles, propose, comme marche à suivre, que la Commission poursuive l'examen du projet en première lecture en vue de répartir les dispositions de celui-ci entre trois rubriques : a) le projet d'articles proprement dit, c'est-à-dire le corps du texte du futur accord-cadre; b) un protocole facultatif sur l'égalité d'accès aux procédures judiciaires et administratives; c) un protocole facultatif sur le règlement des différends. Il est à rappeler, à ce propos, que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques contient deux protocoles facultatifs concernant, l'un, l'acquisition de la nationalité et, l'autre, le règlement obligatoire des différends.

50. M. McCaffrey (Rapporteur spécial), répondant à une question de M. Thiam, signale que la Convention et le Statut de Barcelone de 1921 sur le régime des voies navigables d'intérêt international constituent l'instrument auquel on se réfère universellement pour indiquer la priorité autrefois donnée à la navigation. Il a lui-même cité cet instrument dans son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 122 et annexe). L'instrument avait recueilli un large appui, même s'il a été, depuis lors, dépassé par les événements et les besoins actuels.

La séance est levée à 12 h 40.

⁸ Voir par. 3 des commentaires du Rapporteur spécial sur le projet d'article 4 de l'annexe I dans son sixième rapport (A/CN.4/427 et Add.1).

2167^e SÉANCE

Vendredi 1^{er} juin 1990, à 10 heures

Président : M. Jiuyong SHI

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Barboza, M. Bargov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Illueca, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak,

M. Razafindralambo, M. Roucouas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)
[A/CN.4/421 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/427 et Add.1², A/CN.4/L.443, sect. F, ILC(XLII)/Conf.Room Doc.3]

[Point 6 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME RAPPORT (*fin*) ET SIXIÈME RAPPORT (*suite*) DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

SEPTIÈME À DIXIÈME PARTIES DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 24 (Rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins; absence de priorité entre les utilisations)

ARTICLE 25 (Régularisation des cours d'eau internationaux)

ARTICLE 26 (Gestion institutionnelle commune)

ARTICLE 27 (Protection des ressources en eau et des installations) *et*

ARTICLE 28 (Statut des cours d'eau internationaux et des installations hydrauliques en période de conflit armé) [*fin*]

ANNEXE I (Mise en œuvre des articles³) [*fin*]

1. M. BARBOZA rappelle que la Commission a depuis longtemps décidé que le projet d'articles se présenterait sous la forme d'un accord-cadre, et il ne saurait être question de revenir sur cette décision. Un accord-cadre est un accord de caractère général, qui pose des principes et autres règles générales sous forme d'obligations, et non de recommandations. D'autres conventions, plus spécifiques, peuvent alors s'intégrer dans la structure que forment ces règles et principes. Le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ainsi que d'autres instruments sur des sujets analogues, comme la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux ou la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone et ses protocoles, en sont des exemples.

2. C'est de ce point de vue que M. Barboza se propose de commenter les projets d'articles, en commençant par les articles 24 et 25, présentés par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2).

3. Le projet d'article 24, qui élucide le rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins, pose tout à fait correctement le problème et le résout tout aussi correctement : aucune utilisation n'a priorité en soi sur les autres, et tout conflit entre plusieurs utilisations doit être réglé conformément aux arti-

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1990*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 2162^e séance, par. 26.